

Valtion suhde alkoholiin määräytyy kolmenlaisten intressien perusteella. Ensimmäkin rajusta tai pitkäaikaisesta alkoholien käytöstä on yhteiskunnallista haittaa, jonka sääteleminen on valtion sosiaalipoliittisen intressin mukaista. Toiseksi alkoholijuomat ovat tavara tavaroiden joukossa, ja kaikkeen tuotantoon ja kauppaan liittyy elinkeinopoliittisia intressejä. Kolmanneksi kaikki taloudellinen toiminta kiinnostaa valtiovarainministeriötä, ja alkoholien yhteiskunnalliset seuraukset tekevät siitä tavallista houkuttelevamman verotuskohteen.

Näiden kolmen intressin painosuhteet vaihtelevat huomattavasti maasta toiseen ja osittain juomalajista toiseen. Mainitsen esimerkkinä, että Ranskassa alkoholijuomien mainonta on yllättävän tiukkojen rajoitusten alainen. Rajoitusten päättävöittteenä ei kuitenkaan liene kuluksen hillitseminen, vaan kotimaisten, jo markkinansa vakiinnuttaneiden juomien suojaaminen ulkomaisia tunkeilijoita vastaan.

Pohjoismaissa on aina raittiusliikkeen mahtipäivistä lähtien korostettu väkijuomakysymyksen sosiaalipoliittista luonetta. Ei kuitenkaan pidä kuvitella, että elinkeinopoliittiset intressit eivät lainkaan olisi vaikuttaneet Suomen alkoholipoliittien muotoutumiseen viimeksi kuluneina vuosikymmeninä. Päinvastoin: pyrkimys suosia kotimaista alkoholiteollisuutta ja varsinkin panimoita ja halu edistää matkailua ovat kovastikin muo-

kanneet maamme alkoholilolaja, olkoonkin että julkinen keskustelu meillä käydään voittopuolisesti sosiaalipoliittien kielellä.

Koko 50-luvun ajan oluen myynti oli sidottu myyntialuejakoon, joka oli sodan aikaisen kansanhuollon piirijaon peruja. Aluksi kullakin paikkakunnalla oli myytävänä vain yhden panimon olutta. Vähitellen yhä useammassa myymälässä myytiin kahden tai useamman panimon valmisteita. A-oluen myyntialuejako purettiin lopullisesti vuonna 1964. Vuonna 1967 luovuttiin jäljellä olevista III-oluen myyntialuerajoituksista.

Kaikkiaan 50-luvun ja 60-luvun panimopoliittikkaa voidaan kuvata sanomalla, että Alkon säätelystä siirryttiin markkinavoimien säätelyyn siinä määrin kuin se vallitsevan lainsäädännön mukaan oli mahdollista. Myyntialuejako merkitsi sitä, että kullakin panimolla oli alueellinen monopoliasema. Koska valmistuskorvaus maksettiin kaikille panimoille pääasiassa samansuuruisena, panimoiden kesken vallitsi kyllä kustannuskilpailu, mutta muutoin ne eivät voineet kilpailla keskenään.

Alueellisiin monopolieihin ja julkiseen säätelyyn perustuva tuotanto oli tietysti vapaan markkinatalouden opinkappaleiden vastainen. Siksi myyntialuerajoituksista pyrittiin eroon jo ideologisistakin syistä. Lisäksi oluen suosintaan on kaiken aikaa myötävaikuttanut pyrkimys kotimaisen teollisuuden edistämiseen.

Kilpailurajoitusten lieventymiseen vaikutti myös Suomen kauppapoliittisen aseman muuttuminen. Efta-neuvotteluisa Suomi oli ennen kaikkea Tanskan

Sosiaalipoliittisen yhdistyksen järjestämässä alkoholiseminaarissa Helsingissä 12. 10. 1977 pidetty esitelmä.

painostuksesta joutunut myöntymään siihen, että maamme olutmarkkinat avautuisivat Efta-maiden panimoille. Koska ulkomaista olutta ei voinut kahlita alue-rajoihtuksiin, myös suomalaiset panimot oli totutettava markkinakilpailuun.

Kilpailun kiristyminen saattoi myös voimistaa koko tuotannonalan ekspansii-visuutta. Ainakin Efta-oluen uhka liitti panimot yhteiseen kampanjaan, jonka tavoitteena oli paitsi ulkomaisen kilpailun nujertaminen myös oluen seurapiirikel-poisuuden lisääminen.

Tärkeä alkoholioloihin vaikuttanut tekijä on vapaa-ajan lisääntyminen. Alkoholin käyttö on yksi vapaa-ajanvietto-muoto, ja vapaa-ajan piteneminen on siten ollut omiaan lisäämään alkoholin kulutusta. Vielä tärkeämpiä ovat kuitenkin olleet vapaa-ajan enentymisen ker-rannaisvaikutukset.

Elintason kohoaminen ja vapaa-ajan piteneminen ovat tavattomasti lisänneet huvituspalvelujen tuotannon ja erityises-ti matkailuelinkeinojen merkitystä, ja alkoholin tarjonta taas lisää kaikkien vapaa-ajanviettomuotojen houkuttelevuutta ja kannattavuutta.

Suomessa on istunut kaksi matkailun kokonaisuutta pohtinutta komiteaa, vuo-den 1935 matkailukomitea ja vuoden 1963 matkailun kehittämiskomitea. Vertaile-malla näiden kahden komitean mietintöjä saa havainnollisen kuvan siitä, miten perusteellisesti suhtautuminen matkai-luun elinkeinona on muuttunut.

Matkailukomitea korostaa matkailun aatteellista ja poliittista merkitystä. Se kyllä kiinnittää huomiota matkailun vaihtotasemerkitykseen mutta toteaa, ettei "ole pyrittäväkään johtamaan asioita siihen, että matkailijaliikenne tulisi ratkaisevasti vaikuttamaan Suomen kansan-talouteen", koska se mm. on suhdanneherkkää. Väkijuomalainsäädäntöön viita-taan vain ohimennen ja ainoastaan lainaamalla Alkon lausuntoa, joka sekin koskee vain anniskelurajoitusten reunim-maisia yksittäispiirteitä.

Matkailun kehittämiskomitea puhuu jo aivan toisenlaisella ponnella matkailun

taloudellisesta merkityksestä: "matkailu jo yleisesti katsotaan eräänlaiseksi teolli-suudeksi", ja "matkailualan kysymykset ovat nykyään luonteeltaan siinä määrin taloudellisia ja kaupallisia", että ne kuu-luisivat kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan. Komitea esittää myös joukon alkoholipoliittisia uudistuksia, jotka se kesken toimikautensa kiirehtii saatta-maan erillisellä kirjelmällä valtioneuvos-ton tietoon.

Matkailun taloudellisen merkityksen kasvaessa kunnat alkoivat kilpailla keskenään turisteista, ja tärkeäksi keinoksi nähtiin anniskeluoikeuksien saaminen omaan kuntaan. Perinteisesti raittiuspy-rinnöissä vahvasti kunnostautuneet kun-nan vastuumiehet joutuivat kosiskele-maan anniskeluoikeuksia kilpaa naapuri-pitäjien kanssa.

Alkoholiin liittyvät elinkeinopoliittiset intressit eivät suinkaan ole lakanneet vaikuttamasta sen jälkeen, kun uusi alkoholilainsäädäntö tuli voimaan. Alkoholin tuotanto- ja jakeluolosuhteissa on tapahtunut syvälle käyviä taloudellisia muutoksia, jotka olennaisesti vaikuttavat sosiaalipoliittisten pyrkimysten liikku-mavaraan. Esimerkiksi viimeksi viimetalvisessa keskiolutkeskustelussa leviteltiin hyvin-kin rohkeita lukuja siitä, kuinka monta työpaikkaa tuhoutuisi, jos keskiolut vedettäisiin Alkon myymälöihin.

On siis korkea aika suhteuttaa elinkei-nopoliittiset, fiskaaliset ja sosiaalipoliitti-set intressit entistä nimenomaisemmin toisiinsa. On pyrittävä kehittämään viite-kehys ja kieli, jonka avulla voidaan yhtäaikaaisesti käsitellä kaikkia niitä teki-jöitä, jotka määräävät valtion suhdetta alkoholiin, sen sijaan että puhuttaisiin kaksijakoisesti sosiaalipoliittisista tavoit-teista ja taloudellisista tosiasioista. En siis pyri käyttämään taloudellisia perusteita kumoamaan kulutuksen rajoituspyrki-myksiä. Haluan vain sanoa, että on tarkoin eriteltävä alkoholiin liittyviä ta-loudellisia prosesseja, jos mielimme to-teuttaa sosiaalipoliittisia rajoituksia.

Aloitän alkoholijuomien tuotannosta. Taulukossa 1 on tietoja alkoholijuomatuot-

Taulukko 1. Alkoholijuomatuotannon tuotantokustannusarvon jakautuminen Alkon ja muiden tuottajien kesken juomaryhmittäin vuosina 1968, 1969 ja 1975, %

| | 1968 | 1969 | 1975 |
|--|------|------|------|
| Kaikki juomat | | | |
| ulkomainen hankinta ja Alkon ulkomaiset pullotteet | 32 | 21 | 16 |
| Alkon valmistus | 16 | 10 | 13 |
| kotimainen hankinta | 52 | 68 | 72 |
| | 100 | 99 | 101 |
| Viinat | | | |
| ulkomainen hankinta ja Alkon ulkomaiset pullotteet | 28 | 20 | 5 |
| Alkon valmistus | 72 | 80 | 95 |
| kotimainen hankinta | — | — | — |
| | 100 | 100 | 100 |
| Muut väkevät juomat | | | |
| ulkomainen hankinta ja Alkon ulkomaiset pullotteet | 71 | 73 | 46 |
| Alkon valmistus | 23 | 19 | 20 |
| kotimainen hankinta | 6 | 7 | 33 |
| | 100 | 99 | 99 |
| Viinit | | | |
| ulkomainen hankinta ja Alkon ulkomaiset pullotteet | 56 | 58 | 35 |
| Alkon valmistus | 21 | 20 | 14 |
| kotimainen hankinta | 24 | 22 | 50 |
| | 101 | 100 | 99 |

tannon arvon jakautumisesta vuosina 1968, 1969 ja 1975.

Todettakoon ensiksi, että luvut on laskettu tuotantokustannushintojen eikä vähittäismyyntihintojen perusteella. Tämä on oikea menettelytapa, kun halutaan vertailla eri tuottajien taloudellista ominaispainoa, sillä vähittäismyyntihinnoissa eri juomalajien eriasteinen verotus summentaa vertailuja. On myös syytä mainita, että eri tuoteryhmien tuotantokustannusten laskentaperusteet poikkeavat hiukan toisistaan. Erot ovat kuitenkin niin vähäisiä, että ne eivät vaikuta aikavertailuihin.

Ulkomaisten tuotteiden osuus tuotannon kokonaisarvosta on merkittävästi alentunut. Myös Alkon omien tuotteiden osuus on selvästi vähentynyt. Yksityisten panimoiden ja alkoholijuomatehtaiden osuus sitä vastoin on lisääntynyt peräti 20 prosenttiyksikköä, 52 %:sta vuonna 1968 aina 72 %:iin vuonna 1975.

Tarkemman kuvan saamiseksi kehitystä on syytä tarkastella juomaryhmittäin. Yksityisen tuotannon osuuden hyppäys

vuonna 1969 heijastaa ennen kaikkea oluen kulutuksen kasvua. Mallasjuomien tuotanto on kokonaan yksityisten hallussa, ja ulkomaisen tuonnin osuus on koko tarkastelukauden ajan ollut vähäinen. Yksityisen tuotannon osuus on kuitenkin kasvanut jonkin verran myös vuoden 1969 jälkeen, vaikka oluen osuus kokonaistuotannon arvosta on alentunut.

Viinoissa tuonnin osuus on huvennut rajusti, ja Alkon osuus on vastaavasti kasvanut, sillä yksityiset alkoholijuomatehtaat eivät valmista kirkkaita viinoja.

Myös muissa väkevissä juomissa ulkomaisten tuotteiden osuus on huomattavasti alentunut. Samanaikaisesti on kuitenkin myös monopolin omien tuotteiden osuus tämän juomaryhmän tuotannosta alentunut. Yksityisten alkoholijuomatehtaiden osuus on puolestaan kasvanut 6 %:sta peräti 33 %:iin.

Viineissä kehitys on ollut samansuuntainen. Ulkomaisten tuotteiden ja Alkon oman tuotannon osuus on alentunut, kun taas kotimaisen yksityisen teollisuuden osuus on enentynyt 24 %:sta peräti 50 %:iin.

Kaikkiaan voimme siis tehdä seuraavat johtopäätökset. Tarkastelukauden aikana kotimaisen tuotannon osuus on selvästi vahvistunut. Samanaikaisesti monopolin asema alkoholijuomien tuottajana on huomattavasti heikentynyt suhteessa yksityisiin panimoihin ja alkoholijuomatehtaisiin. 60-luvun lopulla kumpikin kehityssuunta liittyi ennen kaikkea siihen, että mallasjuomien osuus kokonaiskulutuksesta kasvoi rajusti. Monopolin suhteellinen osuus kotimaisen tuotannon kokonaisarvosta on kuitenkin kaventunut myös 70-luvulla.

Anniskeluravintolat ovat toinen tärkeä alkoholielinkeinon haara. Ravintolat tekevät toki muutakin kuin myyvät viinaa, mutta anniskelun osuus niiden liikevaihdosta on kuitenkin jatkuvasti ollut 60 %:n luokkaa. (Suomen ravintolat ovat muuten suhteellisen märkiä: esim. naapurimaassamme Ruotsissa alkoholin osuus liikevaihdosta on ollut vain 40 %:n luokkaa.) Viimeksi kuluneina kymmenenä vuonna ravintoloiden palveluksessa olevien henkilöiden määrä on lähes kaksinkertaistunut, niin että se vuonna 1976 oli 31 000. Ravintolalaitos on siis jo työllisyydenkin kannalta merkittävä elinkeino.

Ravintolalaitoksen nykytilaan liittyy kuitenkin eräitä alkoholipoliittisia pulmia. 70-luvun matkailuoptimismin vallitessa tehtiin huomattavia investointeja osin alue- ja kunnallispoliittisin perustein. Tuolloinhan vielä uskottiin lujasti siihen, että toisen maailmansodan jälkeen liikkeelle lähtenyt pitkä kasvuaalto jatkuisi määrättömiin, ja kautta koko Euroopan matkailu oli nopeimmin kasvavia elinkeinoja.

Ilpo Koskikallio toteaa tuoreessa tutkimuksessaan, että 60-luvun lopussa ja 70-luvun alussa anniskeluravintolat olivat nopeimmin kasvava palveluelinkeino, kun mittarina käytetään liikevaihdon kehitystä. Esimerkiksi osuusliikkeiden kokonaisliikevaihdon keskimääräinen vuotuiskasvu oli 12 %, kun taas osuusravintoloiden liikevaihto kasvoi 24 %:n vuosivauhtia.

Myös alan kannattavuus oli hyvä. Par-

haiten vertailukelpoisia tietoja on jälleen saatavissa osuusliikkeistä. Osuusravintoloiden bruttovoittoprosentit alkoholin myynnistä olivat jatkuvasti huomattavasti korkeammalla tasolla kuin koko bruttoylijäämä osuusliikkeiden kokonaisliikevaihdosta.

Kannattavuuteen vaikutti olennaisesti se seikka, että anniskelukorvaukset olivat jatkuvasti nousussa. Niinpä Ilpo Koskikallion laskelmat osoittavat, että vuosina 1973 ja 1974 alkoholin myynti oli selvästi kannattavampaa kuin ravintoloiden muu liiketoiminta.

Yksityiskohtana on vielä syytä mainita, että harjoitettu anniskelukorvauspolitiikka edisti yksityisen alkoholijuomatuotannon osuuden kasvua. Niinpä yksityisten tehtaiden ja panimoiden tuotteiden osuus anniskelun kokonaisarvosta kasvoi huomattavasti vuosikymmenen vaihteen kummallakin puolen.

70-luvun puolimaissa ravintoloiden kannattavuus kuitenkin kääntyi laskuun, kun taloudelliset suhdanteet yleensäkin heikkenivät. Ravintoloiden osalta tilannetta olivat vielä omiaan kärjistämään vuosikymmenen alussa tehdyt peräti toiveikkaat investoinnit.

Alkoholipoliittisesti asia kääntyy sikäli ongelmalliseksi, että paineet lisätä ravintoloiden alkoholista saatavia tuloja ja vastaavasti vähentää valtion tuloja ovat yhä voimistuneet. Yksi esimerkki tästä on jo useaan otteeseen esitetty vaatimus, että ravintolat saisivat ostaa alkoholijuomansa alennettuun hintaan. Lisäksi taloudelliset vaikeudet ovat omiaan lisäämään houkutusta parantaa kannattavuutta anniskelukäytäntöä höllentämällä.

Kaikkiaan olemme hyvin lähellä sellaista tilannetta, että mikä tahansa yritys tiukentaa anniskelupolitiikkaa on vaarassa kärjistää alan taloudellisia vaikeuksia.

Alkoholijuomien tuotannossa ja jakelussa tapahtuneet muutokset ovat saattaneet vaikuttaa paitsi alkoholipoliittisiin voimasuhteisiin ja liikkumavaraan myös valtion fiskaalisiin etuihin.

Suomessa on viime aikoina kaihdettu valtiontaloudellisten näkökohtien tuo-

mista sosiaalipoliittiseen alkoholikeskusteluun. On haluttu korostaa, että alkoholien hinnoittelu määräytyy sosiaalipoliittisin perustein; vain hinnankorotusten vastustajat ovat halunneet tulkita ne valtion rahantarpeen ilmauksiksi.

Tosiasiassa on, että 70-luvun hinnankorotukset on toteutettu nimenomaan kulutuksen hillitsemiseksi. Yleiset talous- ja tulopoliittiset pyrkimykset ovat rajoittaneet eivätkä suinkaan edistäneet hintaseen käyttöä.

Periaatteellisesti on kuitenkin tärkeitä suhteuttaa valtiontaloudelliset ja kulutuksen rajoitustavoitteet toisiinsa. Jos myyty puhdas alkoholi on se yhteiskunnallinen riski, jota Alko levittää, valtion kassaan juoksevat markat ovat viinakupan yhteiskunnallisen taseen ynnäpuoli. Tästä voimme johtaa yleisen tavoitteen, jossa sosiaalipoliittiset ja fiskaaliset tavoitteet on saatu kuvausjärjestelmään: ei ole pyrittävä maksimoimaan valtion alkoholituloja sinänsä, on pyrittävä maksimoimaan valtion alkoholitulot myytyä absoluuttialkoholilitraa kohti. Vaihtoehtoisesti voisimme asettaa tavoitteeksi, että maksimoidaan valtion nettotulojen osuus väestön alkoholijuomiin käyttämistä varoista.

Seuraavassa asetelmassa on ilmoitettu valtion alkoholitulojen osuus kulutuksen arvosta eräinä vuosina. Todettakoon heti alkuun, että asetelman tulkitseminen on hyvin monimutkainen tehtävä, sillä valtion tuloprosenttiin vaikuttavat monet erilaatuiset seikat. Kaikkein välittömimminkin valtion tulomarginaaliin vaikuttavat vähittäismyyntihinnat. Tuottavuuden yleinen kasvu on ollut omiaan lisäämään valtion tulomarginaalia. Alkoholien tuotantokustannukset ovat kuitenkin erisuuruisia eri juomalaaduissa, ja jakelukustannukset vaihtelevat jakelutien mukaan. Kulutuksen juomaryhmärakenne ja jakautuminen jakelutavan mukaan ovat vaihdelleet niin moneen eri suuntaan viimeksi kuluneiden vuosikymmenien aikana, että asetelman tarkka tulkinta johtaisi hyvin yksityiskohtaisiin tarkasteluihin.

valtion alkoholitulojen osuus alkoholin kulutuksen arvosta

| vuosi | 1951 | 1960 | 1968 | 1969 | 1975 |
|-------|------|------|------|------|------|
| % | 73 | 73 | 69 | 64 | 58 |

Asetelma on kuitenkin tärkeä muistutus siitä, että valtion tulo-osuus on huomattavasti laskenut. Vuonna 1951 se oli 73 % kulutuksen arvosta, vuonna 1960 samoin 73 %. Tulo-osuuden vähittäinen aleneminen 60-luvulla ja äkkipainuma vuonna 1969 liittyy varsinkin oluen kulutusosuuden kasvuun ja vapaan keskio- luen suuriin jakelukustannuksiin. 70-luvun kehitys taas palautuu, paitsi reaalihintojen jälkeensä jääneisyyteen, mm. an- niskelukorvausten nopeaan kasvuun.

Vertailun vuoksi toisessa asetelmassa on tietoja siitä, mikä oli valtion tulo-osuus alkoholin kulutuksen arvosta eräissä maissa vuonna 1975.

valtion alkoholitulojen osuus kulutuksen arvosta vuonna 1975

| maa | Suomi | Norja | Ruotsi | Englanti |
|-----|-------|-------|--------|----------|
| % | 56 | 61 | 64 | 30 |

Kansainvälisen vertailukelpoisuuden parantamiseksi Suomen valtion alkoholitulot on laskettu hivenen eri perustein kuin edellisessä asetelmassa. Kovin täsmällisiin vertailuihin ei silti ole teknisiä edellytyksiä. Kuitenkin näyttää siltä, että Suomessa valtion tulo-osuus on alhaisempi kuin Norjassa ja varsinkin Ruotsissa, vaikka Ruotsin alkoholipoliittinen järjestelmä on hyvin samantapainen kuin meillä. Asetelmasta käy myös ilmi, että Suomen valtio on kyennyt turvaamaan etunsa selvästi paremmin kuin Englanti, jossa alkoholipolitiikka ei nojaa monopoliperiaatteelle.

On ehkä syytä erikseen todeta, että valtion tulo-osuuden suhteellisen pienetkin muutokset merkitsevät huomattavia rahasummia. Vuonna 1975 kuluttajien alkoholimenot maassamme olivat yli 4 miljardia markkaa. Jos siis valtion tulo-osuus olisi tuolloin ollut 5 prosenttiyksik-

köä suurempi, se olisi merkinnyt 200 miljoonan markan lisätuloja; laskuesimerkki on kuitenkin puhtaasti teoreettinen.

Edellä olen puhunut valtion tuloista suhteessa alkoholin kulutuksen arvoon. Mainittakoon vielä, että myytyä absoluuttialkoholilitraa kohti laskettuina ja vuoden 1976 markoissa ilmaistuina valtion tulot olivat kasvamaan päin aina vuoteen 1967 asti, mutta tämän jälkeen trendi kääntyi laskuun. Myytyä viinapiirua kohti valtio on siis saamassa yhä vähemmän siunausta levittäviä markkoja.

Tarkasteluni tarkoituksena ei ole vaatia, että valtion tulo-osuus kohotettaisiin 50-luvun tasolle. Sitä vastoin olen kyllä tarjoamassa keskusteluun näkökulmaa, jossa sosiaalipoliittiset ja fiskaaliset tavoitteet otetaan huomioon samanaikaisesti.

Tässä esityksessä olen selostanut eräitä alkoholin talouteen liittyviä tekijöitä ja kehityssuuntia. Viimeistään tässä vaiheessa on syytä korostaa, etten suinkaan halua leimata alkoholiin liittyvää taloudellista toimintaa sinänsä pahaksi tai

paheksuttavaksi. Alkoholin tuotanto ja kauppa ovat tärkeitä työllistäjiä. Nykyisten suhdanteiden ja työllisyysnäköymien vallitessa ei liene realistista kaavailla sellaisia alkoholipoliittisia äkkimuutoksia, jotka vaarantaisivat alkoholielinkeinojen työllisyyden.

Sitä vastoin on kyllä syytä panna merkille, että 70-luvun kehitys on johtanut monopolin suhteellisen aseman heikkenemiseen ja alkoholipoliitiikan tosiasiallisen liikkumavaran kaventumiseen. Jos vastaisuudessa haluamme säädellä alkoholin kulutusta, meidän on syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota alkoholiin liittyvien taloudellisten prosessien säätelyyn. On oikeastaan aika yllättävää, että viime vuosien vilkkaassa alkoholipoliittisessa keskustelussa sekä elinkeinopoliittisiin että fiskaalisiin kysymyksiin on kiinnitetty varsin vähän huomiota. Osin tämä johtunee siitä, että näistä kysymyksistä ei ole yhtä helposti saatavissa tietoja kuin itse kulutuksesta ja alkoholihaitoista. Voisi olla aihetta pohtia, miten tämäkin alkoholipoliitiikan puoli saataisiin nykyistä paremmin julkisen keskustelun piiriin.